COMISSÃO
EUROPEIA

Bruxelas, 26.7.2017
C(2017) 5320 final

RECOMENDAÇÃO DA COMISSÃO

de 26.7.2017

relativa ao Estado de direito na Polónia

complementar às Recomendações (UE) 2016/1374 e (UE) 2017/146 da Comissão

RECOMENDAÇÃO DA COMISSÃO

de 26.7.2017

relativa ao Estado de direito na Polónia

complementar às Recomendações (UE) 2016/1374 e (UE) 2017/146 da Comissão

A COMISSÃO EUROPEIA,

Tendo em conta o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, nomeadamente o seu artigo 292.º,

Considerando o seguinte:

(1) Em 27 de julho de 2016, a Comissão adotou uma recomendação relativa ao Estado de direito na Polónia[1], expondo as suas preocupações sobre a situação do Tribunal Constitucional e formulando recomendações às autoridades polacas sobre a forma de dar resposta a estas preocupações. Em 21 de dezembro de 2016, a Comissão adotou uma recomendação complementar relativa ao Estado de direito na Polónia[2].

(2) As recomendações da Comissão foram adotadas de acordo com o quadro do Estado de direito[3]. O quadro do Estado de direito define o modo como a Comissão reagirá caso surjam indícios claros de uma ameaça ao Estado de direito num Estado-Membro da União e explica os princípios que o Estado de direito implica. O quadro do Estado de direito fornece orientações para um diálogo entre a Comissão e o Estado-Membro com vista a evitar o surgimento de uma ameaça sistémica ao Estado de direito suscetível de se tornar um «risco manifesto de violação grave» que possa desencadear o recurso ao «procedimento do artigo 7.º do TUE». Se houver indícios manifestos de ameaça sistémica ao Estado de direito num Estado-Membro, a Comissão pode dar início a um diálogo com o Estado-Membro, de acordo com o quadro do Estado de direito.

(3) A União Europeia está alicerçada num conjunto de valores comuns consagrados no artigo 2.º do Tratado da União Europeia, que incluem o respeito pelo Estado de direito. A Comissão, para além da sua missão de garantir o respeito pelo direito da União, também é responsável, juntamente com o Parlamento Europeu, os Estados-Membros e o Conselho, por garantir os valores comuns da União.

(4) A jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia e do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, bem como os documentos elaborados no âmbito do Conselho da Europa, com base nomeadamente na experiência da Comissão Europeia

---

[1] Recomendação (UE) 2016/1374 da Comissão, de 27 de julho de 2016, relativa ao Estado de direito na Polónia – JO L 217 de 12.8.2016, p. 53.

[2] Recomendação (UE) 2017/146 da Comissão, de 21 de dezembro de 2016, relativa ao Estado de direito na Polónia complementar à Recomendação (UE) 2016/1374 – JO L 22 de 27.1.2017, p. 65.

[3] Comunicação *«Um novo quadro da UE para reforçar o Estado de direito»*, COM(2014) 158 final.

para a Democracia através do direito (*«Comissão de Veneza»*), estabelece uma lista não exaustiva destes princípios fundamentais e, por conseguinte, define o significado do Estado de direito enquanto valor comum da União, em conformidade com o artigo 2.º do Tratado da União Europeia (TUE). Esses princípios compreendem a legalidade (que implica um processo transparente, responsável, democrático e pluralista para a adoção de legislação), a segurança jurídica, a proibição da arbitrariedade dos poderes executivos, a existência de tribunais independentes e imparciais, a fiscalização jurisdicional efetiva (incluindo o respeito pelos direitos fundamentais) e a igualdade perante a lei[4]. Para além do respeito por estes princípios e valores, as instituições do Estado têm também o dever de cooperação leal.

(5) Na Recomendação de 27 de julho de 2016, a Comissão explica as circunstâncias em que decidiu, a 13 de janeiro de 2016, examinar a situação no quadro do Estado de direito e em que adotou, a 1 de junho de 2016, um parecer relativo ao Estado de direito na Polónia. A Recomendação também explicou que as trocas de informações entre a Comissão e o Governo polaco não permitiram sanar as preocupações da Comissão.

(6) Na mesma recomendação, a Comissão considerou que existia uma ameaça sistémica ao Estado de direito na Polónia e recomendou que as autoridades polacas tomassem as medidas adequadas para fazer face a essa ameaça sistémica ao Estado de direito com caráter de urgência.

(7) Na Recomendação de 21 de dezembro de 2016, a Comissão teve em conta os últimos desenvolvimentos verificados na Polónia desde a Recomendação de 27 de julho de 2016. A Comissão considerou que, embora algumas das questões suscitadas na recomendação anterior tivessem sido abordadas, continuavam por resolver algumas questões importantes, tendo surgido, entretanto, novos motivos de preocupação. A Comissão considerou ainda que o processo que conduziu à nomeação de um novo presidente do Tribunal suscitou preocupações graves no que diz respeito ao Estado de direito. A Comissão concluiu que continuava a existir uma ameaça sistémica ao Estado de direito na Polónia. A Comissão convidou o Governo polaco a resolver os problemas identificados com caráter de urgência, no prazo de dois meses, e a informá-la das medidas adotadas para esse efeito. A Comissão observou que continuava disposta a prosseguir um diálogo construtivo com o Governo polaco com base na recomendação.

(8) Em 20 de fevereiro de 2017, dentro do prazo de dois meses, o Governo polaco respondeu à recomendação complementar da Comissão. Na resposta, discorda de todas as questões suscitadas na recomendação e não anuncia quaisquer novas medidas destinadas a sanar as preocupações identificadas pela Comissão. A resposta salienta que a nomeação do novo presidente do Tribunal em 21 de dezembro de 2016, bem como a entrada em vigor da Lei de Organização e Processo do Tribunal Constitucional, da Lei do Estatuto dos Juízes do Tribunal Constitucional e da Lei de Execução das referidas leis criaram as condições adequadas para o funcionamento do Tribunal após um período de paralisia causado por guerras políticas de membros da oposição, nas quais o antigo presidente do Tribunal também participou.

(9) Em 21 de dezembro de 2016, Mariusz Muszyński, que foi nomeado pela 8.ª legislatura do *Sejm* sem base jurídica válida e que foi admitido para assumir o cargo de juiz no Tribunal Constitucional, em 20 de dezembro de 2016, pelo então

[4] Ver COM(2014) 158 final, secção 2, Anexo I.

presidente em exercício do Tribunal, foi nomeado para substituir a nova presidente do Tribunal na eventualidade da sua ausência.

(10) Em 10 de janeiro de 2017, o vice-presidente do Tribunal Constitucional foi obrigado pelo recém-nomeado presidente do Tribunal a gozar o saldo de férias. Em 24 de março de 2017, o presidente do Tribunal prolongou a suspensão de funções do vice-presidente do Tribunal até ao fim de junho, apesar do pedido do vice-presidente para retomar as funções de juiz do Tribunal em 1 de abril de 2017.

(11) Em 12 de janeiro de 2017, o ministro da Justiça iniciou um processo junto do Tribunal Constitucional para fiscalizar a constitucionalidade da eleição, em 2010, de três juízes do Tribunal. Na sequência deste processo, deixaram de ser atribuídos processos a estes três juízes.

(12) Em 16 de janeiro de 2017, o presidente da Comissão de Veneza emitiu uma declaração em que manifestava as suas preocupações sobre o agravamento da situação no Tribunal.

(13) Em 20 de janeiro de 2017, o Governo anunciou uma ampla reforma do poder judicial. O ministro da Justiça apresentou um projeto de Lei do Conselho Nacional da Magistratura.

(14) Em 25 de janeiro de 2017, o ministro da Justiça apresentou um projeto de Lei da Escola Nacional de Magistratura e do Ministério Público.

(15) Em 10 de fevereiro de 2017, o Tribunal de Recurso de Varsóvia dirigiu um pedido de decisão prejudicial ao Supremo Tribunal relacionada com a avaliação da legalidade da nomeação da juíza Julia Przyłębska para o cargo de presidente do Tribunal Constitucional. O Supremo Tribunal ainda não proferiu qualquer decisão.

(16) Em 24 de fevereiro de 2017, o *Sejm* nomeou um novo juiz para substituir um juiz que se demitiu do cargo no Tribunal Constitucional para se tornar juiz no Supremo Tribunal da Polónia.

(17) Em 1 de março de 2017, um grupo de 50 membros do *Sejm* solicitou ao Tribunal Constitucional que determinasse a inconstitucionalidade das disposições da Lei do Supremo Tribunal com base na qual o primeiro presidente do Supremo Tribunal havia sido eleito.

(18) Em 13 de março de 2017, o Conselho Nacional da Magistratura retirou quatro moções apresentadas ao Tribunal Constitucional devido às alterações introduzidas à composição dos painéis de audição na sequência de uma decisão do presidente do Tribunal.

(19) Em 12 de abril de 2017, um grupo de 50 membros do *Sejm* apresentou um projeto de lei que altera a Lei de Organização dos Tribunais Comuns.

(20) Em 11 de maio de 2017, o *Sejm* adotou a lei que altera a Lei da Escola Nacional de Magistratura e do Ministério Público («Lei da Escola Nacional de Magistratura»), a Lei de Organização dos Tribunais Comuns e algumas outras. A lei foi publicada em 13 de junho de 2017.

(21) Em 16 de maio de 2017, a Comissão informou o Conselho «Assuntos Gerais» sobre a situação do Estado de direito na Polónia. Houve amplo consenso quanto ao facto de o Estado de direito constituir um interesse e uma responsabilidade partilhados pelas instituições e pelos Estados-Membros da UE. Uma maioria muito significativa de Estados-Membros apoiou o papel e os esforços da Comissão para resolver este

problema. Os Estados-Membros instaram o Governo polaco a retomar o diálogo com a Comissão, com vista a resolver as questões pendentes, e manifestaram o desejo de serem mantidos a par dos desenvolvimentos conforme pertinente no Conselho «Assuntos Gerais».

(22) Em 23 de junho de 2017, o Conselho Europeu subscreveu, de um modo geral, as recomendações específicas por país dirigidas aos Estados-Membros no contexto do Semestre Europeu de 2017. A recomendação dirigida à Polónia inclui um considerando que sublinha que «*a segurança jurídica e a confiança na qualidade e na previsibilidade das políticas e instituições regulamentares, fiscais e outras são fatores importantes suscetíveis de permitir um aumento da taxa de investimento. O Estado de direito e um sistema judicial independente são igualmente essenciais neste contexto. Dar resposta a graves preocupações relacionadas com o Estado de direito contribuirá para aumentar a segurança jurídica*». Em 11 de julho de 2017, o Conselho «Assuntos Económicos e Financeiros» adotou as recomendações específicas por país[5].

(23) Em 5 de julho de 2017, na sequência do fim do mandato do anterior vice-presidente do Tribunal Constitucional, o Presidente da República nomeou um novo vice-presidente do Tribunal, Mariusz Muszyński, apesar do facto de ser um dos três juízes do Tribunal nomeados ilegalmente.

(24) Em 5 de julho de 2017, um grupo de membros do *Sejm* solicitou ao Tribunal Constitucional que determinasse a inconstitucionalidade das disposições que permitem ao Supremo Tribunal confirmar a validade da nomeação do presidente do Tribunal por parte do Presidente da República.

(25) Em 12 de julho de 2017, um grupo de membros do *Sejm* apresentou um projeto de lei sobre o Supremo Tribunal que previa, entre outros aspetos, a destituição e jubilação forçada de todos os juízes do Supremo Tribunal, com exceção dos indicados pelo ministro da Justiça.

(26) Em 13 de julho de 2017, a Comissão escreveu ao Governo polaco para manifestar as suas preocupações sobre as recentes propostas legislativas relacionadas com o sistema judicial e o Supremo Tribunal, sublinhou a importância de abster-se de adotar essas propostas a fim de permitir um diálogo profícuo e convidou o ministro dos Negócios Estrangeiros e o ministro da Justiça polacos para uma reunião nesse sentido quando lhes fosse mais oportuno. Em 14 de julho de 2017, o Governo polaco escreveu à Comissão reiterando os seus esclarecimentos anteriores sobre a situação do Tribunal Constitucional.

(27) Em 15 de julho de 2017, o Senado aprovou a lei que altera a Lei do Conselho Nacional da Magistratura e algumas outras e a lei que altera a Lei de Organização dos Tribunais Comuns.

(28) Em 19 de julho de 2017, o Governo polaco respondeu à carta da Comissão de 13 de julho de 2017, remetendo para as reformas legislativas em curso do poder judicial polaco e pedindo à Comissão que apresentasse as suas preocupações concretas relacionadas com as novas leis, a fim de prosseguir o debate.

(29) Em 22 de julho de 2017, o Senado aprovou a Lei do Supremo Tribunal.

---

[5] Considerando 14 da Recomendação do Conselho, de 13 de julho de 2017, relativa ao Programa Nacional de Reformas da Polónia para 2017 e que emite um parecer do Conselho sobre o Programa de Convergência da Polónia para 2017.

(30) Em 24 de julho de 2017, o Presidente da República apresentou uma declaração sobre a sua decisão de devolver ao *Sejm* a Lei do Supremo Tribunal e a Lei do Conselho Nacional da Magistratura.

(31) Em 25 de julho de 2017, o Presidente da República assinou a lei que altera a Lei de Organização dos Tribunais Comuns.

ADOTOU A PRESENTE RECOMENDAÇÃO:

1. A República da Polónia deve ter devidamente em conta a análise da Comissão a seguir apresentada e tomar as medidas previstas no ponto 5 da presente recomendação para que as preocupações identificadas sejam resolvidas no prazo fixado.

1. ÂMBITO DA RECOMENDAÇÃO

2. A presente recomendação complementa as Recomendações de 27 de julho e 21 de dezembro de 2016. Analisa quais das preocupações assinaladas nessas recomendações foram tratadas, expõe as preocupações da Comissão que ainda subsistem e enumera uma série de novas preocupações em relação ao Estado de direito na Polónia que surgiram desde então. Assim sendo, formula recomendações às autoridades polacas sobre a resposta a estas preocupações. Estas dizem respeito às seguintes questões:

   (1) a ausência de fiscalização constitucional independente e legítima;

   (2) a adoção por parte do Parlamento polaco de nova legislação relativa ao poder judicial que suscita preocupações graves no tocante à independência judicial e aumenta consideravelmente a ameaça sistémica ao Estado de direito na Polónia:

      (a) a lei que altera a Lei relativa da Escola Nacional de Magistratura e do Ministério Público («Lei da Escola Nacional de Magistratura»), a Lei de Organização dos Tribunais Comuns e algumas outras, publicada no jornal oficial a 13 de junho de 2017, que entrou em vigor a 20 de junho de 2017;

      (b) a lei que altera a Lei do Conselho Nacional da Magistratura e algumas outras, aprovada pelo Senado a 15 de julho de 2017 e devolvida ao *Sejm* a 24 de julho de 2017.

      (c) a lei que altera a Lei de Organização dos Tribunais Comuns («Lei de Organização dos Tribunais Comuns»), aprovada pelo Senado a 15 de julho de 2017 e assinada pelo Presidente a 25 de julho;

      (d) a Lei do Supremo Tribunal, aprovada pelo Senado a 22 de julho de 2017 e devolvida ao *Sejm* a 24 de julho

2. AUSÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO CONSTITUCIONAL INDEPENDENTE E LEGÍTIMA

3. Na Recomendação de 21 de dezembro de 2016, a Comissão recomendou que as autoridades polacas tomassem as seguintes medidas já solicitadas na Recomendação de 27 de julho de 2016:

   (a) apliquem plenamente os acórdãos do Tribunal Constitucional de 3 e 9 de dezembro de 2015 que exigem que os três juízes legalmente nomeados em outubro de 2015 pela legislatura anterior possam assumir funções no Tribunal

Constitucional e que os três juízes nomeados pela nova legislatura sem base jurídica válida não assumam funções sem serem validamente eleitos; para este efeito, solicita-se ao Presidente da República que dê posse, com urgência, aos três juízes nomeados na anterior legislatura;

(b) publiquem e apliquem plenamente os acórdãos do Tribunal Constitucional de 9 de março de 2016 e o acórdão de 11 de agosto de 2016 relativo à Lei do Tribunal Constitucional, de 22 de julho de 2016, bem como outras decisões proferidas após essa data e futuros acórdãos;

(c) garantam que qualquer reforma da Lei do Tribunal Constitucional respeita os acórdãos do Tribunal Constitucional, tem os pareceres da Comissão de Veneza plenamente em consideração e assegura que a eficácia do Tribunal Constitucional como garante da Constituição não seja posta em causa;

(d) se abstenham de ações e declarações públicas que possam afetar a legitimidade e a eficácia do Tribunal Constitucional.

4. Para além destas ações, a Comissão recomendou que as autoridades polacas:

(a) assegurem a capacidade do Tribunal Constitucional de fiscalizar efetivamente, com caráter de urgência, a constitucionalidade da Lei do Estatuto dos Juízes, da Lei de Organização e Processo e da Lei de Execução, bem como a publicação sem demora e a aplicação cabal dos acórdãos em causa;

(b) assegurem que a nomeação do novo presidente do Tribunal Constitucional não tem lugar enquanto os acórdãos do Tribunal Constitucional sobre a inconstitucionalidade das novas leis não forem publicados e sejam cabalmente aplicados e enquanto os três juízes legalmente nomeados em outubro de 2015 pela 7.ª legislatura do *Sejm* não assumirem funções no Tribunal;

(c) assegurem que, enquanto não tiver sido nomeado, de acordo com a lei, um novo presidente do Tribunal Constitucional, este será substituído pelo vice-presidente do Tribunal e não por um presidente em exercício, ou pela pessoa nomeada como presidente do Tribunal em 21 de dezembro de 2016.

5. A Comissão observa que nenhuma das ações que recomendou foi posta em prática:

(a) os três juízes nomeados legalmente em outubro de 2015 pela legislatura anterior ainda não puderam assumir funções no Tribunal Constitucional. Em contrapartida, os três juízes nomeados pela 8.ª legislatura do *Sejm* sem base jurídica válida foram admitidos para assumirem funções pelo presidente do Tribunal em exercício;

(b) três acórdãos importantes do Tribunal Constitucional de 9 de março, 11 de agosto e 7 de novembro de 2016 ainda não foram publicados e foram eliminados do registo do Tribunal acessível através do seu sítio na Internet. Outros acórdãos que ainda não tinham sido publicados à data da adoção da Recomendação de 21 de dezembro de 2016 foram, em contrapartida, publicados em 29 de dezembro de 2016 no jornal oficial;

(c) a Lei do Estatuto dos Juízes, a Lei de Organização e Processo e a Lei de Execução ainda não foram submetidas, com caráter de urgência, à fiscalização efetiva da constitucionalidade pelo Tribunal Constitucional e a nomeação do novo presidente do Tribunal Constitucional ocorreu antes da referida fiscalização ter lugar;

(d) após o fim do mandato do anterior presidente do Tribunal Constitucional, ainda não foi nomeado legalmente novo presidente. O antigo presidente não foi substituído pelo vice-presidente do Tribunal, mas por um presidente em exercício e, subsequentemente, pela pessoa nomeada presidente do Tribunal em 21 de dezembro de 2016.

6. Conforme explicado na Recomendação de 21 de dezembro de 2016[6], a Comissão considera que o processo que conduziu à nomeação do novo presidente do Tribunal foi marcado por irregularidades graves pelos padrões do Estado de direito. O processo foi iniciado por um presidente em exercício cuja nomeação suscitou grande preocupação relativamente aos princípios da separação de poderes e à independência do poder judicial, consagrados na Constituição polaca. Além disso, o facto de o processo ter permitido que os três «juízes de dezembro», ilegalmente nomeados pela nova legislatura do *Sejm*, tivessem participado no processo tornou inconstitucional todo o processo de seleção. De igual modo, o facto de os «juízes de outubro» legalmente eleitos estarem impossibilitados de participar no processo tem igualmente um impacto nos resultados, viciando, por conseguinte, o processo. Além disso, o prazo muito curto para a convocação da assembleia geral e a recusa de adiar a reunião suscitaram sérias preocupações. Por último, a eleição de candidatos por apenas seis juízes foi incompatível com o acórdão do Tribunal de 7 de novembro de 2016, segundo o qual o artigo 194.º, n.º 2, da Constituição deve ser interpretado no sentido de o presidente do Tribunal ser nomeado pelo Presidente da República de entre os candidatos que tiverem obtido a maioria na assembleia geral do Tribunal.

7. A Comissão salienta igualmente que, após a nomeação do presidente do Tribunal Constitucional, uma série de desenvolvimentos comprometeram ainda mais a legitimidade do Tribunal. Em especial: o vice-presidente do Tribunal, cujo cargo é reconhecido na Constituição, foi obrigado pelo recém-nomeado presidente do Tribunal a gozar o seu saldo de férias até ao fim do mandato; em resultado de uma ação intentada pelo Procurador-Geral para contestar a validade da eleição, em 2010, de três juízes do Tribunal Constitucional, esses juízes foram posteriormente excluídos das atividades judiciais do Tribunal; o novo presidente do Tribunal alterou a composição dos coletivos de juízes de audiência de processos e os processos foram reatribuídos a painéis que eram constituídos, em parte, por juízes ilegalmente nomeados; foram rejeitados pedidos, em especial do Provedor de Justiça, no sentido de retirar os juízes ilegalmente nomeados dos painéis que decidem os processos; um número considerável de acórdãos foram proferidos por coletivos que incluíam juízes ilegalmente nomeados; por último, após o fim do mandato do vice-presidente, um juiz ilegalmente nomeado foi nomeado vice-presidente do Tribunal.

8. Estas circunstâncias conduziram *de facto* a uma completa recomposição do Tribunal Constitucional fora do processo constitucional normal para a nomeação de juízes.

9. A resposta das autoridades polacas recebida em 20 de fevereiro de 2017 à recomendação complementar da Comissão não atenua as preocupações da Comissão, bem como não anuncia quaisquer medidas concretas para sanar as questões identificadas pela Comissão. A reposta alega que as novas leis sobre o Tribunal Constitucional e a nomeação do novo presidente do Tribunal Constitucional criaram as condições adequadas para o seu funcionamento após um período de paralisia causado pelas guerras políticas dos membros da oposição. No atinente à composição do Tribunal, a resposta, tal como a resposta anterior à Recomendação de 27 de julho

[6] Ver pontos 5.3 e 5.4 da Recomendação.

de 2016, nega qualquer efeito nos acórdãos do Tribunal Constitucional de 3 e 9 de dezembro de 2015. No tocante ao processo de seleção do novo presidente do Tribunal Constitucional, a resposta ignora o acórdão de 7 de novembro de 2016, segundo o qual a Constituição obriga a que o presidente do Tribunal seja nomeado de entre os candidatos que obtiverem a maioria dos votos na assembleia geral do Tribunal. No que diz respeito à função de vice-presidente do Tribunal, a resposta negligencia o facto de a Constituição reconhecer explicitamente que o cargo de vice-presidente está sujeito ao mesmo processo de nomeação do presidente do Tribunal. Em relação à nomeação de um presidente em exercício do Tribunal Constitucional, a resposta não identifica qualquer base jurídica da Constituição e considera ter-se tratado de um mecanismo de ajustamento excecional ditado por circunstâncias extraordinárias.

10. Para concluir, a Comissão considera que a independência e a legitimidade do Tribunal Constitucional se encontram seriamente comprometidas e, consequentemente, a constitucionalidade das leis polacas deixa de poder ser efetivamente garantida[7]. Esta situação é particularmente preocupante para o cumprimento do Estado de direito, uma vez que, conforme explicado nas recomendações anteriores, o Parlamento polaco adotou uma série de novos atos legislativos especialmente sensíveis, tais como a nova Lei da Função Pública[8], uma nova redação da Lei dos Serviços de Polícia e de outras leis[9] e da legislação sobre a Procuradoria-Geral da República[10], a Lei do Provedor de Justiça que altera outras leis[11], a Lei do Conselho Nacional da Comunicação Social[12] e uma lei de luta contra o terrorismo[13].

11. Além disso, o efeito negativo para o Estado de direito da ausência de fiscalização constitucional independente e legítima na Polónia está agora seriamente agravado pelo facto de a constitucionalidade das novas leis relativas ao sistema judicial polaco referidas em cima no ponto 2.2 e analisadas mais pormenorizadamente no ponto 3 deixar de poder ser verificada e garantida por um tribunal constitucional independente.

---

[7] Nos termos do artigo 188.º da Constituição, o Tribunal Constitucional deve pronunciar-se sobre a conformidade das leis e dos acordos internacionais com a Constituição, sobre a conformidade das leis com os acordos internacionais ratificados, cuja ratificação requeira, por lei, um consentimento prévio, sobre a conformidade das disposições legais emitidas por órgãos estatais centrais com a Constituição, legislação e acordos internacionais ratificados, sobre a conformidade dos objetivos ou atividade dos partidos políticos com a Constituição, bem como sobre as queixas de inconstitucionalidade. Nos termos do artigo 189.º da Constituição, cabe igualmente ao Tribunal Constitucional a resolução de conflitos de competências entre órgãos constitucionais centrais do Estado.

[8] Lei de 30 de dezembro de 2015 que altera a Lei da Função Pública e algumas outras leis, publicada no jornal oficial em 8 de janeiro de 2016, n.º 34.

[9] Lei de 15 de janeiro de 2016 que altera a Lei dos Serviços de Polícia e outras leis, publicada no jornal oficial em 4 de fevereiro de 2016, n.º 147.

[10] Lei de 28 de janeiro de 2016 sobre o Ministério Público, publicada no jornal oficial em 15 de fevereiro de 2016, n.º 177; Lei de 28 de janeiro de 2016 – normas de execução – sobre o Ministério Público, publicada no Jornal Oficial em 15 de fevereiro de 2016, n.º 178.

[11] Lei de 18 de março de 2016 relativa ao Provedor de Justiça e que altera outras leis. A lei foi assinada pelo Presidente da República em 4 de maio de 2016.

[12] Lei de 22 de junho de 2016 sobre o Conselho nacional da comunicação social. A lei foi assinada pelo Presidente da República em 27 de junho de 2016.

[13] Lei de 10 de junho de 2016 de luta contra o terrorismo. A lei foi assinada pelo Presidente da República em 22 de junho de 2016.

3. AMEAÇAS À INDEPENDÊNCIA JUDICIAL

12. A Lei da Escola Nacional de Magistratura, a Lei do Conselho Nacional da Magistratura, a Lei de Organização dos Tribunais Comuns e a Lei do Supremo Tribunal contêm uma série de disposições que suscitam sérias preocupações relativamente aos princípios da independência judicial e da separação dos poderes.

13. A Comissão observa que uma série de declarações ou pareceres, nomeadamente do Supremo Tribunal, do Provedor de Justiça e do Conselho Nacional da Magistratura, manifestaram preocupações em relação à compatibilidade das novas leis com a Constituição.

3.1. Juízes-adjuntos

14. Nos termos do disposto no artigo 2.º, n.os 1 e 36, da lei que altera Lei da Escola Nacional de Magistratura e do Ministério Público, a Lei de Organização dos Tribunais Comuns e outras leis, aos juízes-adjuntos são confiadas as funções de juiz em tribunais de comarca por um período de quatro anos. Em especial, os juízes-adjuntos poderão atuar como juízes únicos nos tribunais de comarca.

15. Todavia, nos termos do sistema jurídico polaco, os juízes-adjuntos não beneficiam do mesmo estatuto dos juízes[14]. Os juízes-adjuntos são nomeados para um mandato de quatro anos e decorridos 36 meses podem começar a candidatar-se a um novo processo para se tornarem juízes. Os juízes-adjuntos não estão sujeitos às mesmas garantias destinadas a proteger a independência judicial aplicadas aos juízes, nomeadamente para a nomeação, que não está sujeita às mesmas regras. Ao contrário do cargo de juiz, o cargo de juiz-adjunto que desempenha funções judiciais não está previsto na Constituição. Assim, o seu estatuto e as garantias para a sua independência podem ser alterados pelo direito comum e não exigem qualquer alteração da Constituição[15].

16. Durante o processo de aprovação da Lei da Escola Nacional de Magistratura foram manifestadas preocupações pelo Supremo Tribunal e o Conselho Nacional da Magistratura em relação à conformidade das garantias de independência dos juízes-adjuntos com a Constituição e à sua suficiência para satisfazer os requisitos do processo justo consagrados no artigo 6.º, n.º 1, da CEDH[16]. O Tribunal Europeu dos Direitos do Homem sustentou que o regime anterior relativo aos juízes-adjuntos na Polónia não satisfazia esses critérios[17].

17. Atendendo ao seu curto mandato, o estatuto dos juízes-adjuntos torna-os particularmente vulneráveis a influências externas, nomeadamente do ministro da

---

[14] Apesar de lhes serem confiados os deveres dos juízes, os juízes-adjuntos são nomeados diretamente pelo ministro da Justiça com uma participação mínima do Conselho Nacional da Magistratura, dado que só pode apresentar objeções no prazo de 30 dias.

[15] A independência do juiz deve estar consagrada na Constituição com regras mais específicas previstas a nível legislativo [Recomendação CM/Rec(2010)12 do Comité de Ministros do Conselho da Europa relativa aos juízes: independência, eficiência e responsabilidade, adotada em 17 de novembro de 2017 («Recomendação 2010 do CdE»), n.º 7]. Cumpre também salientar que o Supremo Tribunal e o Conselho Nacional da Magistratura suscitaram nos seus pareceres questões de constitucionalidade desta lei.

[16] Parecer do Supremo Tribunal de 3 de fevereiro e 2017; parecer do Conselho Nacional da Magistratura de 10 de fevereiro de 2017.

[17] Processo do TEDH, *Henryk Urban e Ryszard Urban contra Polónia*, 23614/08, 28 de fevereiro de 2011; processo do TEDH, *Mirosław Garlicki contra Polónia*, 36921/07, 14 de setembro de 2011; processo do TEDH, *Pohoska contra Polónia*, 33530/06, 10 de abril de 2012.

Justiça. O ministro da Justiça tem uma influência significativa na carreira dos juízes-adjuntos, dado que também participa no processo subsequente de seleção e nomeação como juiz. Os juízes-adjuntos que pretendam tornar-se juiz têm de submeter-se a uma seleção e processo de nomeação totalmente novos. Os juízes-adjuntos devem em primeiro lugar apresentar uma candidatura para serem nomeados juízes ao Conselho Nacional da Magistratura, que procederá à avaliação completa do candidato para decidir propô-lo (ou não) ao cargo de juiz ao presidente de República. É o Presidente da República que nomeia o candidato para o cargo de juiz. O desejo legítimo dos juízes-adjuntos de se tornarem juízes, associado à ausência de garantias suficientes para proteger a sua independência pessoal durante este período, expõe os juízes-adjuntos à pressão do ministro da Justiça e poderá afetar a sua independência pessoal ao apreciarem os processos.

3.2. Presidentes do tribunal

18. Na ordem jurídica polaca, os presidentes dos tribunais têm uma função dupla: são responsáveis pela gestão dos tribunais, além de exercerem funções judiciais. A nova Lei de Organização dos Tribunais Comuns suscita preocupações no tocante à independência pessoal do presidente do tribunal no exercício da sua função judicial, mas também no que diz respeito à sua influência sobre outros juízes.

19. Os artigos 1.º, n.º 6, 17.º, n.º 1, e 18.º, n.º 1, da Lei de Organização dos Tribunais Comuns preveem regras de destituição e nomeação dos presidentes de tribunais. Durante um período de seis meses, o ministro da Justiça terá o poder de nomear e destituir presidentes de tribunais sem estar vinculado a quaisquer critérios concretos, sem o dever de indicar a motivação e sem qualquer possibilidade de o poder judicial (nem o Conselho Nacional da Magistratura, nem o conselho de juízes de um determinado tribunal) travar essas decisões. Além disso, não se prevê qualquer fiscalização judicial das decisões de destituição tomadas pelo ministro da Justiça. Após o período de seis meses, o ministro da Justiça poderá nomear presidentes de tribunais numa base discricionária; apenas no caso de destituição de um presidente de tribunal, o Conselho Nacional da Magistratura poderá, por maioria qualificada de dois terços dos seus membros, travar a decisão do ministro da Justiça[18].

20. O poder do ministro da Justiça de destituir arbitrariamente presidentes de tribunais permitir-lhe-á manter a influência sobre eles, que poderá afetar a sua independência pessoal ao apreciarem os processos. Por exemplo, um presidente de tribunal chamado a proferir uma decisão num processo sensível contra o Estado poderá sentir a pressão do ministro da Justiça para seguir a posição do Estado, a fim de evitar ser destituído do cargo.

21. De igual modo, os juízes que não sejam presidentes do tribunal, mas que gostariam de assumir este cargo, poderão sentir-se inclinados a não contrariar a posição do ministro da Justiça, a fim de não reduzir as suas hipóteses de nomeação para o cargo de presidente. Por conseguinte, a sua independência pessoal será igualmente prejudicada durante a apreciação dos processos.

22. Deve também salientar-se que os presidentes de tribunais, na sua capacidade de gestores, gozam de poderes importantes sobre outros juízes e poderão, portanto, também interferir na independência pessoal dos mesmos. Por exemplo, os presidentes de tribunais têm o poder de substituir juízes na sua função de chefes de

[18] Artigo 1.º, n.º 7, da Lei de Organização dos Tribunais Comuns.

divisão ou chefes de secção dos tribunais, de emitir notificações por escrito a esses chefes de divisão e secção que envolvem sanções pecuniárias em caso de deficiências e de transferir juízes sem o seu consentimento dentro da sua área de jurisdição.

23. Por último, estas disposições suscitam preocupações de constitucionalidade já referidas, nomeadamente nos pareceres do Supremo Tribunal, do Conselho Nacional da Magistratura e do Provedor de Justiça. Em especial, a possibilidade de o ministro da Justiça destituir os presidentes de tribunais desrespeita os princípios da independência judicial e da separação de poderes.

3.3. Nomeação e carreira dos juízes

24. Segundo a Constituição polaca, a independência dos juízes é garantida pelo Conselho Nacional da Magistratura[19]. A função do Conselho Nacional da Magistratura tem um impacto direto na independência dos juízes, mormente no que diz respeito à sua promoção, transferência, processos disciplinares, destituição e jubilação antecipada. Por exemplo, a promoção de um juiz (ou seja, de tribunal de comarca para tribunal regional) requer que o Presidente da República volte a nomeá-lo e, por conseguinte, o processo de avaliação judicial e nomeação que envolve o Conselho Nacional da Magistratura terá de ser novamente seguido.

25. Por este motivo, nos Estados-Membros em que foi criado um Conselho da Magistratura, a sua independência é particularmente importante para evitar a influência indevida do Governo ou do Parlamento na independência dos juízes. Por exemplo, no contexto de um processo disciplinar contra juízes conduzido por um Conselho, o Tribunal Europeu dos Direitos do Homem questionou o nível de influência das autoridades legislativas ou executivas, dado que o Conselho era composto por uma maioria de membros nomeados diretamente por essas autoridades[20]. Pelo mesmo motivo, normas europeias bem enraizadas, em especial a Recomendação 2010 do Comité de Ministros do Conselho da Europa, estipulam que «pelo menos metade dos membros dos [Conselhos da Magistratura] devem ser juízes escolhidos pelos seus pares de entre todos os níveis do sistema judicial, respeitando o pluralismo no interior do sistema judicial»[21]. Cabe aos Estados-Membros organizar os seus sistemas judiciais e decidir, nomeadamente, a criação de um Conselho da Magistratura. Todavia, nos casos em que tal Conselho tenha sido criado, como no caso da Polónia, a sua independência deve ser garantida em consonância com as normas europeias.

26. Até à data, o sistema polaco observava plenamente estas normas, dado que o Conselho Nacional da Magistratura era composto por uma maioria de juízes escolhidos por juízes. Os artigos 1.º, n.º 1, e 7.º da lei que altera a Lei do Conselho Nacional da Magistratura alterariam radicalmente este regime ao prever que 15 juízes membros do Conselho Nacional da Magistratura serão nomeados, e podem ser

---

[19] Artigo 186.º, n.º 1, da Constituição polaca: «O Conselho Nacional da Magistratura garante a independência dos tribunais e juízes.»

[20] Processo do TEDH, *Ramos Nunes de Carvalho e Sá contra Portugal*, 55391/13, 57728/13 e 74041/13, 21 de junho de 2016, n.º 77.

[21] N.º 27; consultar igualmente o Plano de Ação do Conselho da Europa para reforçar a independência e imparcialidade do sistema judicial, adotado em 13 de abril de 2016 [CM(2016)36 final], subalínea ii) do ponto C. Parecer n.º 10 do CCJE sobre o Conselho de Justiça ao serviço da sociedade, ponto 27; vários pareceres da Comissão de Veneza e normas da Rede Europeia dos Conselhos Superiores da Magistratura (ENCJ) no Relatório «Conselhos da Magistratura» 2010-11, ponto 2.3.

renomeados, pelo *Sejm*[22], bem como a criação de uma nova estrutura no Conselho. As novas regras sobre a nomeação dos juízes membros do Conselho Nacional da Magistratura aumentam consideravelmente a influência do Parlamento sobre essa entidade e afetam negativamente a sua independência, contrariando as normas europeias. O facto de os juízes membros passarem a ser nomeados pelo *Sejm* com uma maioria de 3/5 não atenua esta preocupação.

27. O facto de, nos termos do artigo 5.º, n.º 1, da lei que altera a Lei do Conselho Nacional da Magistratura, os mandatos de todos os atuais juízes membros do Conselho Nacional da Magistratura terminarem prematuramente agrava ainda mais estas preocupações, dado que o Parlamento ganhará imediatamente influência decisiva na composição desse conselho em detrimento da influência dos próprios juízes.

28. A politização do Conselho Nacional da Magistratura é também agravada pela nova estrutura interna. Nos termos do artigo 1.º, n.º 7, da lei que altera a Lei sobre o Conselho Nacional da Magistratura, o Conselho será composto por duas assembleias: a primeira com uma maioria de deputados e a segunda com juízes nomeados pelo Parlamento. Formalmente, o Conselho continuaria a ser composto por uma maioria de juízes, mas na realidade a nova assembleia «política» poderá tornar mais difícil o processo decisório do Conselho Nacional da Magistratura. No caso de as duas assembleias divergirem na avaliação de candidatos, a assembleia que tem um parecer positivo pode pedir uma nova avaliação do Conselho na sua composição completa com uma maioria de dois terços de todos os seus membros. Será muito difícil alcançar esse limiar, também à luz da maior influência do poder legislativo na composição do Conselho. Este novo regime terá um impacto direto na nomeação e carreira dos juízes na Polónia, uma vez que os juízes membros do Conselho, que integram a segunda assembleia, poderão em determinadas circunstâncias deixar de ter a última palavra em matérias respeitantes à avaliação dos candidatos ao cargo de juiz[23].

29. A situação suscita preocupações do ponto de vista da independência do sistema judicial. Por exemplo, um juiz de comarca que tenha de proferir uma decisão numa ação politicamente sensível, ao mesmo tempo que está a candidatar-se a uma promoção para se tornar juiz de um tribunal regional, poderá tender a seguir a posição defendida pela maioria política, a fim de não comprometer as hipóteses de obter a promoção. Mesmo que este risco não se materialize, o novo regime não prevê garantias suficientes para assegurar a independência, que é crucial para manter a confiança que, numa sociedade democrática, os cidadãos devem depositar nos tribunais[24].

30. A Comissão observa que nos seus pareceres relativos ao projeto de lei, o Supremo Tribunal e o Conselho Nacional da Magistratura indicaram uma série de

---

[22] A Constituição prevê que o Conselho Nacional da Magistratura é composto por membros *ex officio* (o primeiro presidente do Supremo Tribunal, o ministro da Justiça, o presidente do Supremo Tribunal Administrativo e um por indicação presidencial) e membros eleitos. Os membros eleitos consistem em quatro deputados «*escolhidos pelo Sejm*», dois senadores «*escolhidos pelo Senado*» e 15 juízes («*escolhidos de entre*» os tribunais comuns, administrativos e militares e o Supremo Tribunal).

[23] O que seria contrário às normas do Conselho da Europa: Recomendação 2010 do Conselho da Europa (n.º 26); Plano de Ação do Conselho da Europa para reforçar a independência e imparcialidade do sistema judicial, adotado em 13 de abril de 2016, [CM(2016)36 final], ponto C.

[24] Processos do TEDH, *Morice contra França*, 29369/10, 23 de abril de 2015, n.º 78, e *Chipre contra Turquia*, 25781/94, 10 de maio de 2001, n.º 233.

preocupações no tocante à constitucionalidade do novo regime. Em especial, foi salientado que as novas regras tornariam o Conselho Nacional da Magistratura dependente das decisões políticas da maioria parlamentar. Os pareceres também salientaram que o Conselho Nacional da Magistratura é um organismo unitário que não pode ser subdividido em dois órgãos não reconhecidos na Constituição e que o projeto de lei alteraria a ordem constitucional ao conferir ao *Sejm* uma posição dominante sobre o poder judicial. Além disso, o fim prematuro do mandato dos juízes membros do Conselho e do funcionamento de um órgão constitucional violaria o princípio de um Estado democrático regido pelo Estado de direito e o princípio da legalidade. Conforme explicado anteriormente, a Comissão recorda que a fiscalização constitucional eficaz destas disposições não é atualmente possível.

3.4. Idade de jubilação e poder de prolongar o mandato dos juízes

31. O artigo 1.º, n.º 26, alíneas b) e c), e o artigo 13.º, n.º 1, da lei que altera a Lei de Organização dos Tribunais Comuns estabelecem que o regime de jubilação aplicável aos juízes de tribunais comuns será reduzido dos 67 para os 60 anos para as juízas e dos 67 para os 65 anos para os juízes, e o ministro da Justiça terá o poder de decidir sobre o prolongamento dos mandatos judiciais (até à idade de 70 anos) com base em critérios vagos. Na pendência desta decisão, os juízes em causa continuam a exercer funções.

32. O novo regime de jubilação terá um efeito negativo na independência dos juízes[25]. As novas regras criam uma ferramenta adicional através da qual o ministro da Justiça pode exercer influência sobre os juízes individuais. Em especial, os critérios vagos de prolongamento dos mandatos permitem uma discrição indevida, pondo em causa o princípio da inamovibilidade dos juízes[26]. Ao mesmo tempo que diminui a idade de jubilação, a lei permite que o mandato dos juízes seja prolongado pelo ministro da Justiça até um máximo de dez anos para as juízas e cinco anos para os juízes. De igual modo, não existe um prazo para o ministro da Justiça tomar uma decisão sobre o prolongamento do mandato, o que lhe permite manter influência sobre os juízes em causa durante o tempo restante do seu mandato judicial. Mesmo antes de atingida a idade de jubilação, a mera perspetiva de ter de pedir ao ministro da Justiça esse prolongamento poderá exercer pressão sobre os juízes em causa.

33. Ao diminuir a idade de jubilação dos juízes ao mesmo tempo que subordinam o prolongamento do mandato judicial à decisão do ministro da Justiça, as novas regras põem em causa o princípio da inamovibilidade dos juízes, que constitui elemento determinante da independência dos juízes de acordo com a jurisprudência do Tribunal de Justiça e do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem. Entre os requisitos de um tribunal independente, o Tribunal de Justiça declarou que os juízes devem beneficiar de independência pessoal e operacional no exercício das suas funções, devendo ainda estar protegidos da destituição através da existência de garantias eficazes contra a intervenção ou pressão indevidas do poder executivo[27]. As disposições em causa também não são consentâneas com as normas europeias,

---

[25] Recomendação 2010 do Conselho da Europa, n.º 49.

[26] Segundo a lei, o ministro da Justiça decide se prolonga ou não o mandato do juiz, «tendo em consideração a utilização racional do pessoal do tribunal comum e as necessidades resultantes da carga de trabalho de tribunais específicos» [cf. art. 1.º, n.º 26, alínea b), da lei].

[27] Processo C-53/03, *Syfait e outros*, 31 de maio de 2005, n.º 31; processo C-103/97, *Köllensperger e Atzwanger*, 4 de fevereiro de 1999, n.º 20.

segundo as quais os juízes devem ter um mandato garantido até à idade obrigatória de jubilação, quando exista essa idade de jubilação.

34. A Comissão observa que as novas regras também suscitam preocupações de constitucionalidade. De acordo com o parecer do Supremo Tribunal[28], permitir que o ministro da Justiça decida sobre o prolongamento do mandato dos juízes, a par da diminuição da idade de jubilação dos mesmos, viola o princípio da inamovibilidade dos juízes (artigo 180.º, n.º 1, da Constituição). Conforme explicado anteriormente, a Comissão recorda que a fiscalização constitucional eficaz destas disposições não é atualmente possível.

3.5. O Supremo Tribunal

3.5.1. Destituição, jubilação forçada e renomeação dos juízes do Supremo Tribunal

35. Segundo o artigo 87.º da nova Lei do Supremo Tribunal, no dia a seguir à entrada em vigor da lei, todos os juízes do Supremo Tribunal serão destituídos e jubilados[29].

36. Segundo o artigo 88.º da mesma lei, apenas os juízes indicados pelo ministro da Justiça se manterão inicialmente ativos por um período transitório até o Presidente da República fazer uma seleção final dos juízes que poderão manter-se em funções após um procedimento especial de verificação. Este procedimento exigirá que o Presidente da República escolha juízes que se manterão em funções de entre os juízes do Supremo Tribunal previamente selecionados pelo ministro da Justiça e avaliados pelo Conselho Nacional da Magistratura. A lei prevê critérios vagos e indeterminados para a escolha dos juízes que se manterão em funções. As decisões do Conselho Nacional da Magistratura nesta matéria não serão vinculativas para o Presidente da República[30]. Segundo o artigo 91.º da Lei do Supremo Tribunal, se o juiz que ocupa o cargo de primeiro presidente do Supremo Tribunal for destituído e jubilado, o Presidente da República deve escolher um primeiro presidente interino.

37. A destituição e jubilação forçada de todos os juízes do Supremo Tribunal, ligadas às regras que permitem a sua eventual renomeação, violariam a independência judicial dos juízes do Supremo Tribunal. Os juízes devem estar protegidos contra a destituição por garantias eficazes contra a intervenção ou pressão indevidas dos poderes do Estado[31]. De acordo com a jurisprudência do Tribunal de Justiça e do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem e com normas europeias, a independência

---

[28] Parecer do Supremo Tribunal de 28 de abril de 2017.

[29] De acordo com o artigo 89.º, n.º 1, os juízes que forem destituídos e jubilados têm direito a um emolumento num montante igual à remuneração que o juiz recebeu na função mais recente exercida no Supremo Tribunal – até atingir a idade de 65 anos. O artigo 89.º, n.º 2, da Lei do Supremo Tribunal prevê que os juízes que sejam destituídos do Supremo Tribunal conservem o direito de pedir ao ministro da Justiça, no prazo de 14 dias a contar da sua jubilação, a transferência para um cargo judicial num tribunal comum, militar ou administrativo. O ministro da Justiça pode rejeitar esse pedido.

[30] Posteriormente, segundo o artigo 95.º da Lei do Supremo Tribunal, o ministro da Justiça anuncia vagas em câmaras específicas do Supremo Tribunal e depois propõe ao Conselho Nacional da Magistratura um candidato da sua escolha para cada vaga anunciada. O Conselho Nacional da Magistratura aprecia todas as candidaturas e apresenta ao Presidente da República uma proposta de nomeação para o cargo de juiz do Supremo Tribunal. Em certos casos, o Conselho Nacional da Magistratura poderá apresentar essa proposta apenas através de uma das suas assembleias, excluindo assim, potencialmente, a assembleia composta por juízes membros. O ministro da Justiça pode fazer um anúncio adicional sobre vagas por preencher. Depois, os candidatos podem apresentar-se num processo regular em que o Conselho Nacional da Magistratura os avalia e apresenta ao Presidente da República candidaturas para a nomeação para o cargo de juiz do Supremo Tribunal.

[31] Processo C-53/03, *Syfait e outros*, 31 de maio de 2005, n.º 31; processo C-103/97, *Köllensperger e Atzwanger*, 4 de fevereiro de 1999, n.º 20.

do sistema judicial requer garantias suficientes para proteger as pessoas que são chamadas à função de dirimir litígios[32]. A inamovibilidade dos juízes por parte do poder executivo ao longo da duração do seu mandato é uma consequência da sua independência e, por conseguinte, está incluída nas garantias previstas no artigo 6.º, n.º 1, da CEDH[33]. Consequentemente, os juízes apenas devem ser destituídos individualmente, se tal for justificado com base num processo disciplinar relativo à sua atividade individual e que apresente todas as garantias de defesa numa sociedade democrática. Os juízes não podem ser destituídos em grupo; os juízes não podem ser destituídos por motivos gerais não relacionados com a conduta individual.

38. Estas garantias estão em falta no caso em apreço e as disposições em causa constituiriam uma violação flagrante da independência dos juízes do Supremo Tribunal e da separação de poderes[34], logo, do Estado de direito.

3.5.2. Processos disciplinares

39. A Lei do Supremo Tribunal cria uma nova câmara disciplinar e novas regras para os processos disciplinares contra juízes do Supremo Tribunal[35].

40. Estas novas regras sobre os processos disciplinares prejudicariam a independência do sistema judicial. Concretamente, o envolvimento do ministro da Justiça nos processos disciplinares contra os juízes do Supremo Tribunal constituiria uma ameaça à sua independência: o facto de o ministro da Justiça passar a ser competente para iniciar processos disciplinares contra juízes do Supremo Tribunal e também para influenciar a condução dos inquéritos, dotá-lo-á de uma ferramenta adicional para exercer pressão considerável sobre os juízes.

41. Nomeadamente, nos termos do artigo 56.º, n.º 5, da Lei do Supremo Tribunal, o ministro da Justiça poderá opor-se à decisão do responsável em matéria disciplinar do Supremo Tribunal, que conduz um inquérito para encerrar o mesmo devido à falta de fundamentação; nesse caso, o responsável em matéria disciplinar do Supremo Tribunal terá de continuar a conduzir o processo disciplinar e estará vinculado às instruções do ministro da Justiça. Além disso, o ministro da Justiça poderá ele

---

32 Processo C-222/13, *TDC*, 9 de outubro de 2014, n.os 29-32; processo C-506/04 *Wilson*, 19 de setembro de 2006, n.º 53; processo C-103/97, *Köllensperger e Atzwanger*, 4 de fevereiro de 1999, n.os 20-23; processo C-54/96, *Dorsch Consult*, 12 de setembro de 1997, n.º 36; processo C-17/00, *De Coster*, 29 de novembro de 2001, n.os 18-21; processo do TEDH, *Baka contra Hungria*, 20261/12, 23 de junho de 2016, n.º 121.

33 Processo do TEDH, *Campbell e Fell contra Reino Unido*, A80 (1984), 28 de junho de 1984, n.º 80.

34 A lei contraria as normas do Conselho da Europa. Em especial, as novas regras contrariam o princípio da inamovibilidade enquanto elemento determinante da independência dos juízes consagrada na Recomendação 2010 do Conselho da Europa. Consequentemente, os juízes do Supremo Tribunal têm mandato garantido, que não deve ser prematuramente terminado. De igual modo, segundo a Recomendação 2010 do Conselho da Europa, as decisões quanto à seleção e carreira dos juízes devem assentar em critérios objetivos previamente estabelecidos pela lei ou pelas autoridades competentes e, nos casos em que o governo ou poder legislativo deva tomar decisões sobre a seleção e a carreira dos juízes, uma autoridade independente e competente, formada, em grande parte, por membros do poder judicial deverá ser autorizada a formular recomendações ou a emitir pareceres que a autoridade investida do poder de nomeação deve respeitar na prática. A lei viola estas normas.

35 Os processos disciplinares contra juízes do Supremo Tribunal dizem respeito à responsabilidade por infrações das regras de serviço e por comprometer a dignidade da função. O artigo 5.º da Lei do Supremo Tribunal prevê que a câmara disciplinar também lida com os processos disciplinares contra juízes do Supremo Tribunal, determinados processos disciplinares contra membros de profissões jurídicas e com recursos contra decisões disciplinares. A lei estabelece uma nova composição dos tribunais disciplinares do Supremo Tribunal: por defeito, o tribunal disciplinar de primeira instância será composto por um juiz da câmara disciplinar; o tribunal disciplinar de segunda instância será composto por três juízes. Os processos disciplinares poderão ser iniciados por uma moção de um responsável em matéria disciplinar (artigo 56.º, n.º 1: responsável em matéria disciplinar nomeado pelo Supremo Tribunal para um mandato de três anos; e artigo 54.º, n.º 4: responsável em matéria disciplinar nomeado pelo ministro caso a caso).

próprio nomear, caso a caso, um responsável em matéria disciplinar[36]. A nomeação de um responsável em matéria disciplinar feita pelo ministro da Justiça excluiria qualquer outro responsável em matéria disciplinar de um determinado processo. Sempre que o ministro da Justiça nomear um responsável em matéria disciplinar, deve ser realizado um inquérito preliminar. Nos termos do artigo 57.º, n.º 2, o responsável em matéria disciplinar nomeado pelo ministro estará vinculado às instruções dadas pelo ministro da Justiça em determinados processos.

42. A simples ameaça de processo disciplinar aberto segundo instruções do ministro da Justiça afetará diretamente a independência dos juízes do Supremo Tribunal. O Tribunal de Justiça declarou que para um tribunal ser independente deve exercer as suas funções com total autonomia, sem estar subordinado a qualquer outro órgão e estar, assim, protegido contra as intervenções ou pressões externas suscetíveis de pôr em risco a independência de julgamento dos seus membros quanto aos litígios que lhes são submetidos[37]. Estas condições não estão satisfeitas no caso vertente. Consequentemente, os juízes do Supremo Tribunal poderão sentir pressão para seguir a posição do poder executivo ao apreciar os processos.

3.5.3. Processo legislativo

43. A Comissão observa que a Lei do Supremo Tribunal, um novo diploma autónomo com mais de 110 artigos que altera seis leis em vigor, terá grandes efeitos na independência do Supremo Tribunal e, de modo mais geral, na separação dos poderes e no Estado de direito na Polónia. A Comissão lamenta que esta lei importante não tenha sido sujeita à preparação e consultas adequadas que deveria ter merecido. Pelo contrário, o projeto foi apresentado em 12 de julho de 2017 e adotado em 22 de julho de 2017. A Comissão considera que um processo legislativo acelerado das duas câmaras compromete, por si só, a confiança no sistema judicial na Polónia e não é consentâneo com o espírito da cooperação leal entre as instituições do Estado, que deve caracterizar um Estado democrático regido pelo Estado de direito.

3.6. Outras disposições

44. As quatro leis incluem uma série de disposições sensíveis do ponto de vista do Estado de direito e da separação dos poderes, designadamente no tocante ao fim prematuro dos mandatos dos responsáveis em matéria disciplinar nos tribunais[38], aos poderes do ministro da Justiça para avaliar o desempenho dos tribunais[39], à transferência dos juízes[40], à estrutura da Escola Nacional de Magistratura[41], à

---

36 Artigo 54.º, n.º 1, da Lei do Supremo Tribunal. O ministro da Justiça nomeia os responsáveis em matéria disciplinar de entre os procuradores apresentados pelo procurador da República.

37 Processo C-503/15, *Margarit Panicello*, 16 de fevereiro de 2017, n.os 37-38; processo C-203/14, *Consorci Sanitari del Maresme*, 6 de outubro de 2015, n.º 19; processo C-222/13, *TDC*, 9 de outubro de 2014, n.º 30; processos apensos C-58/13 e C-59/13, *Torresi*, 17 de julho de 2014, n.º 22; processo C-506/04, *Wilson*, 19 de setembro de 2006, n.º 51.

38 Artigo 6.º da lei que altera a Lei do Conselho Nacional da Magistratura e artigo 100.º, n.os 1 e 2, da Lei sobre o Supremo Tribunal.

39 Artigo 1.º, n.º 16, da lei que altera a Lei de Organização dos Tribunais Comuns.

40 Artigo 1.º, n.º 5, alínea b), da lei que altera a Lei de Organização dos Tribunais Comuns.

41 Artigo 1.º da lei que altera a Lei da Escola Nacional de Magistratura.

declaração de património dos juízes[42] e ao pessoal do Conselho Nacional da Magistratura e do Supremo Tribunal[43]. Estas questões suscitaram preocupação em várias análises, nomeadamente do Supremo Tribunal e do Conselho Nacional da Magistratura, designadamente questões de conformidade com a Constituição[44]. Contudo, conforme explicado anteriormente, atualmente não é possível a fiscalização constitucional independente e legítima.

4. EXISTÊNCIA DE AMEAÇA SISTÉMICA AO ESTADO DE DIREITO

45. Pelas razões acima enunciadas, a Comissão considera que a existência de uma situação de ameaça sistémica ao Estado de direito na Polónia, explanada nas suas Recomendações de 27 de julho e 21 de dezembro de 2016, se deteriorou gravemente. Em especial:

(1) A nomeação ilegal do presidente do Tribunal Constitucional, a admissão dos três juízes nomeados pela 8.ª legislatura do *Sejm* sem base jurídica válida, o facto de um desses juízes ter sido nomeado vice-presidente do Tribunal, o facto de os três juízes legalmente nomeados em outubro de 2015 pela anterior legislatura não terem podido assumir funções no Tribunal, bem como os desenvolvimentos subsequentes no Tribunal acima descritos, conduziram efetivamente à recomposição total do Tribunal fora do processo constitucionalmente previsto para a nomeação de juízes. Por este motivo, a Comissão considera que a independência e a legitimidade do Tribunal Constitucional se encontram seriamente comprometidas e, consequentemente, a constitucionalidade das leis polacas deixa de poder ser efetivamente garantida. Deixou de ser possível considerar que os acórdãos proferidos pelo Tribunal nestas circunstâncias constituem uma fiscalização constitucional eficaz.

(2) Se entrarem em vigor, a Lei da Escola Nacional de Magistratura já em vigor e a nova Lei do Conselho Nacional da Magistratura, a Lei de Organização dos Tribunais Comuns e a Lei do Supremo Tribunal comprometem estruturalmente a independência do sistema judicial polaco e terão efeitos imediatos e concretos no funcionamento independente de todo o poder judicial. Dado que a independência do poder judicial é uma componente essencial do Estado de direito, estas novas leis aumentam consideravelmente a ameaça sistémica ao Estado de direito já assinalada nas recomendações anteriores.

(3) Em especial, a destituição de juízes do Supremo Tribunal, a sua eventual renomeação e outras medidas previstas na Lei do Supremo Tribunal agravariam seriamente a ameaça sistémica ao Estado de direito.

(4) As novas leis suscitam preocupações sérias no que diz respeito à compatibilidade com a Constituição polaca conforme sublinhado em várias declarações, nomeadamente do Supremo Tribunal, do Conselho Nacional da Magistratura, do Provedor de Justiça, da Ordem de Advogados e de

---

[42] Artigo 1.º, n.º 33, da lei que altera a Lei de Organização dos Tribunais Comuns e artigo 38.º da Lei do Supremo Tribunal.

[43] Artigo 10.º da lei que altera a Lei do Conselho Nacional da Magistratura e artigos 93.º e 99.º da Lei do Supremo Tribunal de 20 de julho.

[44] Também foram assinaladas novas disposições sobre os diretores dos tribunais que suscitam preocupações (artigo 1.º da lei de 23 de março de 2017 que altera a Lei de Organização dos Tribunais Comuns).

associações de juízes e advogados, bem como de outras partes interessadas relevantes[45]. Todavia, conforme explanado em cima, já não é possível a fiscalização constitucional eficaz dessas leis.

(5) Por último, as ações e declarações públicas contra juízes e tribunais proferidas pelo Governo polaco e membros do Parlamento da maioria governativa minaram a confiança em todo o sistema judicial. A Comissão sublinha o princípio da cooperação leal entre os diferentes órgãos do Estado que, como salientado no parecer da Comissão de Veneza, constitui uma condição constitucional prévia para a existência de um Estado democrático, regido pelo Estado de direito.

46. A Comissão recorda que, sempre que está instituído um sistema de justiça constitucional, a sua eficácia constitui uma componente essencial do Estado de direito. A Comissão também sublinha que qualquer que seja o sistema de justiça escolhido, a independência do poder judicial deve estar salvaguardada como uma questão de direito da UE. Cabe aos Estados-Membros organizar os respetivos sistemas judiciais, nomeadamente a criação (ou não) de um Conselho da Magistratura, cuja função é garantir a independência do poder judicial. Contudo, nos casos em que tal Conselho tenha sido criado por um Estado-Membro, como é o caso na Polónia em que a Constituição confia explicitamente ao Conselho Nacional da Magistratura a função de garantir a independência do poder judicial, a independência desse Conselho deve ser garantida em consonância com as normas europeias.

47. Não obstante o facto de existir uma diversidade de sistemas judiciais na Europa, foram criadas normas comuns europeias para garantir a independência do poder judicial. É com grande preocupação que a Comissão observa que após a entrada em vigor das novas leis referidas anteriormente, o sistema judicial polaco deixará de ser compatível com as normas europeias nesta matéria.

48. A este respeito, a Comissão toma nota da decisão do Presidente da República de 24 de julho de 2017 de devolver ao *Sejm* a Lei do Supremo Tribunal e a Lei do Conselho Nacional da Magistratura.

49. O respeito pelo Estado de direito é não só uma condição prévia para a proteção de todos os valores fundamentais referidos no artigo 2.º do TUE, é também uma condição prévia para a defesa dos direitos e obrigações decorrentes dos Tratados, bem como para a criação de um clima de confiança mútua entre os cidadãos, as empresas e as autoridades nacionais nas ordens jurídicas de todos os outros Estados-Membros. Alguns aspetos das novas leis também suscitam preocupações no tocante à sua compatibilidade com o direito da UE e por esta razão a Comissão decidiu, além de apresentar a Recomendação relativa ao Estado de direito, iniciar um procedimento de infração contra a Polónia quando a Lei de Organização dos

[45] Entre outros, pareceres do Supremo Tribunal de 30 de janeiro, 3 de fevereiro, 28 de abril e 18 de julho de 2017; pareceres do Conselho Nacional da Magistratura de 30 de janeiro, 10 de fevereiro, 7 de março, 12 de maio, 26 de maio e 18 de julho de 2017; pareceres do Provedor de Justiça de 1 de fevereiro, 12 de abril, 31 de maio, 28 de junho e 18 de julho de 2017; parecer do diretor da Escola Nacional de Magistratura e Ministério Público de 10 de fevereiro de 2017; pareceres coletivos de juízes de áreas do tribunal de recurso em Lublin de 6 de fevereiro de 2017, em Gdańsk, Cracóvia, Białystok, Szczecin, Rzeszów de 7 de fevereiro de 2017, e em Varsóvia e Poznań de 8 de fevereiro de 2017; resolução do Presidium da Ordem de Advogados de 3 de fevereiro de 2017; parecer da Associação de Juízes Themis de 29 de janeiro de 2017; pareceres da Associação de Juízes Iustitia de 8 de fevereiro de 2017, parecer da Associação Nacional de Referendários do Tribunal de 6 de fevereiro de 2017; parecer da Associação de Alunos e Candidatos do NSJPP de 7 de fevereiro de 2017; e parecer da Associação Nacional de Assistentes dos Juízes de 8 de fevereiro de 2017.

Tribunais Comuns for publicada ou caso a Lei do Supremo Tribunal seja assinada e promulgada.

50. A Comissão sublinha que o funcionamento correto do Estado de direito é também essencial para o funcionamento continuado do mercado interno, porquanto os operadores económicos têm de saber que serão tratados em condições de igualdade ao abrigo da lei, o que não pode ser assegurado sem um poder judicial independente em todos os Estados-Membros. Por este motivo, o Conselho sublinhou a importância de as autoridades polacas sanarem as preocupações sérias em matéria de Estado de direito assinaladas nas suas recomendações específicas por país dirigidas à Polónia no contexto do Semestre Europeu de 2017. As recomendações específicas por país foram aprovadas na generalidade pelo Conselho Europeu de 23 de junho de 2017 e adotadas pelo Conselho «Assuntos Económicos e Financeiros» de 11 de julho de 2017[46].

51. A Comissão sublinha que um vasto conjunto de intervenientes a nível europeu e internacional manifestaram preocupação profunda com o sistema judicial polaco: representantes do sistema judicial da Europa, nomeadamente a Rede dos Presidentes dos Supremos Tribunais da União Europeia e a Rede Europeia dos Conselhos de Justiça, a Comissão de Veneza, o Comissário dos Direitos Humanos do Conselho da Europa, a Comissão das Nações Unidas para os Direitos Humanos, bem como várias organizações da sociedade civil, tais como a Amnistia Internacional e a Rede Direitos Humanos e Democracia. O Parlamento Europeu também manifestou preocupação, nomeadamente em duas resoluções que apoiam as posições da Comissão.

5. AÇÃO RECOMENDADA

52. A Comissão recomenda que as autoridades polacas tomem as medidas adequadas para fazer face a esta ameaça sistémica ao Estado de direito com caráter de urgência.

53. Em particular, a Comissão recomenda que as autoridades polacas adotem as seguintes medidas:

(a) restaurem a independência e legitimidade do Tribunal Constitucional como garante da Constituição polaca, assegurando que os seus juízes, o seu presidente e vice-presidente são legalmente eleitos e nomeados e aplicando plenamente os acórdãos do Tribunal Constitucional de 3 e 9 de dezembro de 2015 que exigem que os três juízes legalmente nomeados em outubro de 2015 pela legislatura anterior assumam funções no Tribunal Constitucional e que os três juízes nomeados pela nova legislatura sem base jurídica válida deixem de poder decidir processos sem serem validamente eleitos[47];

(b) publiquem e apliquem plenamente os acórdãos do Tribunal Constitucional de 9 de março, 11 de agosto e 7 de novembro de 2016;

---

[46] Considerando 14: «*A segurança jurídica e a confiança na qualidade e na previsibilidade das políticas e instituições regulamentares, fiscais e outras são fatores importantes suscetíveis de permitir um aumento da taxa de investimento. O Estado de direito e um sistema judicial independente são igualmente essenciais neste contexto. Dar resposta a graves preocupações relacionadas com o Estado de direito contribuirá para aumentar a segurança jurídica*». Recomendação do Conselho de 13 de julho de 2017 relativa ao Programa Nacional de Reformas da Polónia para 2017 e que emite um parecer do Conselho sobre o Programa de Convergência da Polónia para 2017.

[47] Consultar as Recomendações (UE) 2017/146 e (UE) 2016/1374.

(c) assegurem que a Lei do Conselho Nacional da Magistratura, a Lei de Organização dos Tribunais Comuns e a Lei do Supremo Tribunal não entram em vigor e que a Lei da Escola Nacional de Magistratura é retirada ou alterada, a fim de assegurar a sua conformidade com a Constituição e as normas europeias relativas à independência do poder judicial;

(d) se abstenham de qualquer medida que interfira com os mandatos e funções dos juízes do Supremo Tribunal;

(e) assegurem que qualquer reforma da justiça confirma o Estado de direito e cumpre o direito da UE e as normas europeias relativas à independência do poder judicial e é preparada em estreita cooperação com o poder judicial e todas as partes interessadas;

(f) se abstenham de ações e declarações públicas que possam prejudicar a legitimidade do Tribunal Constitucional, do Supremo Tribunal, dos tribunais comuns, dos juízes, individual ou coletivamente, ou do poder judicial no seu todo.

54. A Comissão sublinha que a cooperação leal entre as diferentes instituições do Estado, exigida em questões relacionadas com o Estado de direito, é essencial, a fim de encontrar soluções para a situação atual. A Comissão encoraja ainda as autoridades polacas a procurarem obter os pareceres da Comissão de Veneza sobre a Lei da Escola de Magistratura, a Lei do Conselho Nacional da Magistratura, a Lei de Organização dos Tribunais Comuns e a Lei do Supremo Tribunal, bem como sobre qualquer nova proposta legislativa que vise reformar o sistema judicial na Polónia.

55. A Comissão convida o Governo polaco a sanar os problemas assinalados na presente recomendação no prazo de um mês a contar da sua receção e a informar a Comissão das medidas adotadas para esse efeito.

56. A Comissão convida as autoridades polacas a aproveitar a oportunidade proporcionada pela decisão do Presidente de devolver ao *Sejm* a Lei do Conselho Nacional da Magistratura e a Lei do Supremo Tribunal para garantir que a reforma do sistema judicial pondera as preocupações manifestadas na presente recomendação.

57. A Comissão recorda igualmente que as recomendações adotadas de acordo com o quadro do Estado de direito não impedem que o artigo 7.º do TUE seja acionado diretamente, se a deterioração súbita num Estado-Membro exigir reação mais forte da UE[48].

58. A Comissão solicita em especial às autoridades polacas que não adotem qualquer medida para destituir ou forçar a jubilação dos juízes do Supremo Tribunal, dado que tais medidas agravariam muito seriamente a ameaça sistémica ao Estado de direito. Caso as autoridades polacas adotem alguma medida deste género, a Comissão está preparada para ativar imediatamente o artigo 7.º, n.º 1, do TUE.

59. Com base na presente recomendação, a Comissão está pronta a prosseguir um diálogo construtivo com o Governo polaco.

[48] Ponto 4.1 da Comunicação «*Um novo quadro da UE para reforçar o Estado de direito*», COM(2014) 158 final.

Feito em Bruxelas, em 26.7.2017

Pela Comissão
Frans TIMMERMANS
Primeiro Vice-Presidente